

REPÚBLICA DE PANAMÁ



MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN

Vista Número 1376

Panamá, 1 de octubre de 2021

Proceso Contencioso
Administrativo de
Plena Jurisdicción.

La Licenciada **Ana Raquel Tribaldos Justine**, quien actúa en su propio nombre y representación, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa OIRH No.363 de 9 de julio de 2019, emitida por la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. **Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:**

Primero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Segundo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Tercero: No es un hecho; por tanto, se niega.

Cuarto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Quinto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Sexto: No es un hecho; por tanto, se niega.

Séptimo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Octavo: No es un hecho; por tanto, se niega.

Noveno: No es un hecho; por tanto, se niega.

II. **Normas que se aducen infringidas.**

La actora manifiesta que el acto acusado de ilegal, infringe las siguientes disposiciones:

A. Los artículos 15, 19 (numeral 15) y 21 de la Ley No.59 de 8 de octubre de 2010, que, en su orden, guardan relación con que la gestión de administración de la entidad demandada estará a cargo del Administrador General; que entre las funciones del regente de la institución está la de nombrar, ascender, trasladar y destituir a los funcionarios subalternos; y que el Subadministrador colaborará con el Administrador y lo reemplazará en sus ausencias accidentales o temporales (Cfr. fojas 5-8 del expediente judicial).

B. Los siguientes artículos del Reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, adoptado mediante la Resolución N°OIRH-069 de 6 de febrero de 2012:

b.1. El artículo 87, acerca de la desvinculación del servidor público en periodo de prueba (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial);

b.2. El artículo 88, que habla de la renuncia (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial);

b.3. El artículo 89, que establece que la destitución se aplicará como medida disciplinaria al servidor público por la reincidencia en el incumplimiento de los deberes (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial);

b.4. El artículo 90, que indica que el funcionario podrá acogerse a la jubilación o a pensión por invalidez bajo los parámetros señalados en la ley de la Caja de Seguro Social (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial);

b.5. El artículo 91, que se refiere a que la Autoridad Nacional de Administración de Tierras podrá decretar un programa de reducción de fuerza siempre que se cumpla con la Ley No.9 de 1994 (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial); y

b.6. El artículo 92, que dispone que en caso de fallecimiento del funcionario público se le concederá a su beneficiario previamente designado el pago del último mes de sueldo (Cfr. fojas 8-10 del expediente judicial).

C. Los artículos 34, 52 (numeral 4) y 155 (numeral 1) de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000, los que, respectivamente, se refieren a los principios que informan el procedimiento administrativo general; que establece que se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos si se dictan con prescindencia u omisión absoluta de trámites fundamentales que

impliquen violación del debido proceso legal; y que serán motivados con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho los actos que afecten derechos subjetivos (Cfr. fojas 10-11 y 12-15 del expediente judicial); y

D. El artículo 10 de la Ley No.23 de 12 de mayo de 2017, que expresa que el servidor permanente, transitorio o contingente o de Carrera Administrativa, tendrá derecho a recibir de su institución una prima de antigüedad (Cfr. fojas 11-12 del expediente judicial).

III. Breves antecedentes y descargos de la Procuraduría de la Administración en representación de los intereses de la entidad demandada.

De la lectura del expediente que se examina, se tiene que el acto acusado lo constituye la Resolución Administrativa OIRH No.363 de 9 de julio de 2019, emitida por la Sub Administradora General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, a través del cual se dejó sin efecto el nombramiento de **Ana Raquel Tribaldos Justine**, del cargo de Abogado II, que ocupaba en esa entidad (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el acto administrativo en referencia, la accionante interpuso el correspondiente recurso de reconsideración, el cual fue negado mediante la Resolución Administrativa OIRH No.468 de 30 de julio de 2019, y, además, mantuvo en todas sus partes el acto impugnado, misma que le fue notificada el 20 de agosto de 2019, agotándose la vía gubernativa (Cfr. fojas 20-23 del expediente judicial).

El 18 de octubre de 2019, **Ana Raquel Tribaldos Justine**, actuando en su propio nombre y representación, presentó ante la Sala Tercera la demanda que dio origen al proceso que ocupa nuestra atención, en la que solicita que se declare nula, por ilegal, la resolución administrativa acusada; así como su acto confirmatorio; y que se ordene su reintegro al cargo que ejercía en la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** (Cfr. foja 4 del expediente judicial).

Al sustentar su pretensión, la recurrente indica que, a su juicio, la Sub Administradora de la entidad demandada no tenía competencia para expedir el acto objeto de controversia; que no se le podía desvincular bajo el argumento de la potestad discrecional; y que para dejar sin efecto su nombramiento se debió utilizar como fundamento el Reglamento Interno de la

Autoridad Nacional de Administración de Tierras. Añade, que con la emisión de la Resolución Administrativa OIRH No.363 de 9 de julio de 2019, acusada de ilegal, se infringió el debido proceso; y que la misma no está debidamente motivada (Cfr. fojas 6-7, 9-10 y 12-13 del expediente judicial).

Luego de analizar los argumentos expuestos por **Ana Raquel Tribaldos Justine**, con el propósito de sustentar los cargos de ilegalidad formulados en contra del acto acusado, este Despacho advierte que no le asiste la razón, como a continuación se expone.

Según se desprende de la Resolución Administrativa OIRH No.363 de 9 de julio de 2019, objeto de controversia, **Ana Raquel Tribaldos Justine**, ocupaba el cargo de Abogado II en la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras** (Cfr. foja 19 del expediente judicial).

En ese sentido, se observa que en la Resolución Administrativa OIRH No.468 de 30 de julio de 2019, confirmatoria del acto original, se dejó plasmado que: "...de acuerdo con el expediente de personal de la señora **ANA RAQUEL TRIBALDOS JUSTINE**,...que reposa en esta entidad gubernamental, ésta no ha sido incorporada a la Carrera Administrativa, ni posee ninguna otra condición legal que le asegure estabilidad en el cargo..." (La negrita es de la entidad demandada y la subraya es nuestra) (Cfr. fojas 21-22 del expediente judicial).

En esa línea de pensamiento, reiteramos que las evidencias procesales dan cuenta que quedó acreditado que **Ana Raquel Tribaldos Justine** ejercía una plaza de libre nombramiento y remoción y para proceder a su desvinculación no era necesario recurrir a ningún procedimiento interno que no fuera otro que el de notificarle de la resolución administrativa acusada de ilegal y brindarle la oportunidad de ejercer su derecho a la defensa, permitiéndole la presentación del respectivo medio de impugnación, con lo que agotó la vía gubernativa, por lo que la accionante se equivoca cuando afirma que se infringió el debido proceso en su perjuicio.

En otro orden de ideas, no puede perderse de vista que la actora no ha demostrado que accedió al cargo del cual fue desvinculada, sobre la base del sistema de méritos lo que nos permite establecer que **Ana Raquel Tribaldos Justine** no gozaba de estabilidad laboral, ni acreditó que estaba amparada bajo la Carrera Administrativa, de manera que puede concluirse que su remoción del cargo de Abogado II en la institución estuvo ceñida a Derecho, razón por la que la Sub

Administradora General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, tomó esa medida, de ahí que los cargos de infracción invocados carecen de sustento jurídico y deben ser desestimados por la Sala Tercera.

En este contexto, resulta importante acotar lo que señaló el Administrador General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, en cuanto a la competencia de la Sub Administradora General para expedir el acto acusado de ilegal. Veamos.

“ ...

Cabe destacar, que la Licenciada **ARELYS DEL CARMEN GONZALEZ GAITAN**...compareció ante la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, el día 2 de julio de 2019...con el fin de tomar de posesión del cargo de Sub-Administradora General..., para el que fue designada mediante Decreto Ejecutivo No.60 de 02 de julio de 2019...

Adicionalmente, reposa un Informe Secretarial emitido el día 5 de julio de 2019 por el Jefe Institucional de Recursos Humanos (encargado), que deja constancia, que el Administrador General (encargado) de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), el Ingeniero... se retiró el día 2 de julio de 2019...sin esperar que se presentara debidamente ratificado por la Asamblea Nacional, su reemplazo al cargo, acorde al artículo 793 del Código Administrativo que expresa...

“ ...

Por lo anteriormente expuesto, la Sub-Administradora General de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, la Licenciada **ARELYS DEL CARMEN GONZALEZ GAITAN**, tuvo que asumir las funciones correspondientes que le otorga el párrafo tercero del artículo 15 de la Ley 59 de 2010, en su tenor versa así:

‘...El Administrador General tendrá la representación legal de la entidad, la cual quedará delegada en el Subadministrador General en caso de ausencia temporal o permanente.’

De lo anterior se colige con claridad meridiana que ante el retiro de su puesto sin razón alguna de parte del entonces Administrador General (encargado)..., quien no se presentó en fecha posterior al 2 de julio de 2019 a ejercer las funciones inherentes al cargo, ni esperó su reemplazo como lo mandata la ley; la Subadministradora General asume las funciones delegadas por la propia ley a fin de representar a la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y no paralizar la gestión de la entidad, máxime que entraba en funciones el nuevo gobierno.

...” (La negrita es de la institución demandada) (Cfr. fojas 29-30 del expediente judicial).

Por lo anotado, somos del criterio que la Sub Administradora General de la entidad goza de plena facultad, como autoridad nominadora, para desvincular a los funcionarios de esa institución que ocupan cargos de libre nombramiento y remoción, sobre la base del artículo 19 (numeral 15) de la Ley No.59 de 8 de octubre de 2010 "Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones", como es el caso de **Ana Raquel Tribaldos Justine**.

Para una mejor ilustración nos permitimos transcribir la mencionada norma. Veamos.

"Artículo 19. Las funciones del Administrador General serán las siguientes:

1...

15. Nombrar, ascender, trasladar y **destituir a los funcionarios subalternos...**, de conformidad con las normas que regulan la materia y con base en la Ley de Carrera Administrativa.

..." (La negrita es nuestra).

Respecto a la **potestad discrecional y los cargos de libre nombramiento y remoción**, la Sala Tercera en el Auto de 14 de noviembre de 2018, explicó lo que a continuación se transcribe:

"...

Esta Corporación de Justicia, considera que **no le asiste la razón al recurrente con respecto a su alegaciones de ilegalidad del acto administrativo, pues el señor...ingresó al...sin concurso de méritos o carrera administrativa, por lo tanto, su posición es considerada de libre nombramiento y remoción; razón por la cual, en el caso bajo examen, la autoridad, ejerció la facultad conferida por la Ley y la Constitución y al no estar su estabilidad sujeta a la Ley de Carrera Administrativa, o de una ley especial en relación con funciones públicas, es potestad discrecional de la autoridad nominadora, el libre nombramiento y remoción de sus miembros...**

Sobre el tema de los funcionarios de libre nombramiento y remoción, esta Sala ha sido reiterativa en sus pronunciamientos al señalar que cuando estamos frente a un funcionario de libre nombramiento y remoción, la autoridad nominadora no requiere fundamentar la destitución en una causa justificativa.

Se presume la legalidad del acto administrativo, en este caso el demandante debió comprobar que no se llevó a cabo el debido proceso o en su defecto que era funcionario de carrera...

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en fallo de 9 de julio de 2008, resolvió lo siguiente:

...

Expuesto lo anterior, **compartimos el criterio de la Procuradora de la Administración, en el sentido de que es la parte actora quien debe probar la alegada ilegalidad de la resolución atacada, situación que no se verifica en el caso in examine. Al respecto el jurista colombiano Gustavo PENAGOS, señala que, 'en las actuaciones administrativas se debe (sic) observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores'**. (PENAGOS, Gustavo. Vía Gubernativa. Segunda Edición. Ediciones Ciencia y Derecho. Bogotá, Colombia, 1995. Pág. 14).

Por último, debemos recordar que, en lo referente a los actos **expedidos por las autoridades administrativas, impera el principio de presunción de la legalidad de los actos administrativos, teniendo la obligación quien recurre a la jurisdicción contencioso administrativa de traer a este escenario los elementos de convicción sobre la ilegalidad del acto acusado, ya que el mismo se presume legal, situación que no ha sido cumplida por parte del actor en el caso en estudio.**

...

En razón de lo antes expuesto, lo procedente, es declarar que no es ilegal el acto demandado, toda vez que en este caso en particular, la carga de la prueba corresponde a la parte actora, que debe comprobar la ilegalidad del acto administrativo demandado y en el expediente no se encuentra caudal probatorio que demuestre que dicha resolución es ilegal." (La negrita es de este Despacho).

En ese mismo sentido, esta Procuraduría estima necesario señalar que en el caso sub júdice **se cumplieron con los presupuestos de motivación consagrados en la ley; puesto que en la resolución administrativa acusada, se establece de manera clara y precisa la justificación de la decisión adoptada por la institución; es decir, que la autoridad nominadora sustentó a través de elementos fácticos jurídicos que el haber dejado sin efecto el nombramiento de la ahora demandante no fue producto de la imposición de una sanción, sino de la facultad discrecional que la ley le otorga.**

En cuanto al cargo de infracción sobre el pago de la prima de antigüedad que alega la accionante, debemos indicar que tal solicitud debe ser rechazada, debido a que se peticona de forma separada, es decir, que en una misma demanda no se puede requerir el pago de ese beneficio y el reintegro pues, son pretensiones que se excluyen entre sí.

Por todo lo expuesto, esta Procuraduría solicita respetuosamente a los Honorables Magistrados se sirvan declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa OIRH No.363 de 9 de julio de 2019**, dictada por la Sub Administradora General de la **Autoridad Nacional de Administración de Tierras**, y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones de la accionante.

IV. Pruebas. Se **aduce** como prueba documental de este Despacho, la copia autenticada del expediente de personal de **Ana Raquel Tribaldos Justine**, que guarda relación con este caso y que reposa en los archivos de la entidad demandada.

V. Derecho. No se acepta el invocado por la recurrente.

Del Señor Magistrado Presidente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración


María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General

Expediente 886-19